图书情报工作
第66卷 第2期 2022年1月

总体国家安全观下国家情报评估制度的基本逻辑研究*

■ 马海群[1] 邹纯龙[1,2] 王今[3]

[1] 黑龙江大学信息资源管理研究中心 哈尔滨 150080 [2] 黑龙江大学中国语言文学博士后流动站 哈尔滨 150080
[3] 哈尔滨理工大学经济与管理学院 哈尔滨 150080

摘 要：[目的/意义]总体国家安全观赋予国家治理能力建设全新的内涵，为此探究总体国家安全观下的国家情报评估制度，能够为建立高效的、理性的、适应时代进程的国家安全治理体系提供重要参考。[方法/过程]在重新厘清并界定国家情报评估制度的内涵与功能基础上，根据总体国家安全观解析国家情报评估制度的必要性，并系统分析国家情报评估的理论、制度支撑及发展要求。[结果/结论]提出国家情报评估制度的分析框架包括逻辑起点、构成逻辑和运行机理3个方面，据此能够解释国家情报评估制度的基本逻辑规律与具体工作机制。

关键词：总体国家安全观 国家情报评估 国家安全治理体系 制度
分类号：G250
DOI：10.13266/j.issn.0252-3116.2022.02.001

当今世界局势变幻莫测，各国不断调整内外战略与政策，整个国际格局与秩序面临重塑，这不仅预示着未来发展的复杂性，更是对今后随时突发和威胁我国国家安全事件的紧急预警[1]。世界仍然很不安宁——确如十八大报告对国内外安全形势的准确判断。正因如此，习近平总书记提出要把维护国家安全的战略主动权把握在自己手中[2]。与此同时，总体国家安全观于2014年4月在中央国家安全委员会会议中提出，这不仅是在国家安全方面的重大理论创新，更是新形势下维护和强化国家安全的重要思想武器，能够为情报界适应国家发展与安全需求，创新现有研究范式、重构国家情报战略思维提供重要指引。

作为情报链条的重要环节，情报评估是实现情报价值的关键一步，是整个流程中不可或缺的环节。从情报评估视角出发，国家情报评估是在核心组织机构的统筹管理下，对情报资源的全面开采和深度提炼，基于评估流程对涉及国家核心安全事务外国实体的能力、弱点与行动方案等开展的前瞻性分析与战略预测。在总体国家安全观指导下，国家情报评估制度的构建不仅有助于立足国际秩序把握规律以全面统筹、防范风险，还对于保障国家情报体系能力存续和发展意义重大。

然而现阶段对国家情报评估制度的研究较少，主要包括国家情报评估在国家战略层面及治理中的作用，如M. Mayer研究了美国过去国家情报评估报告的背景和环境，并对过去15年国际发展的动态进行评估，据此提出解决战略不确定性和国防部署决策的方案[3]。还有研究提出新的国家情报评估方法和思路，如赋能评估理念[4]、控制结果导向[5]和减少不确定为核心的理论框架[6]等。国内研究多围绕美国和英国为例的国家情报评估问题，聚焦于美国国家情报评估的理论和实践[7]、报告评述[8]和工作制度[9]等。可以看到，国内外学者多是从国家治理、评估方法思路等角度来对国家情报评估进行研究，并对美、英等主要国家的国家情报评估理论和制度进行分析。而关于我国国家情报评估工作及制度建设的理论框架和实践研究尚且不足，并且以他国政治文化土壤为背景的国家情报评估研究结论能否在我国具有适应性仍需验证。

鉴于此，笔者从总体国家安全观的战略视角出发，重新厘清并界定国家情报评估制度的内涵，同时廓清和定位其功能价值，并基于总体国家安全观解析探讨国家情报评估制度的必要性，提出国家情报评估制度的基本逻辑分析框架包括逻辑起点、构成逻辑和运行机理3个方面，以完善具有中国特色的国家情报评估理论。从而发挥情报在战略决策中的“参谋”功能，优化国家治理体系，有效防范和化解危害国家安全的风险，为二〇三五远景目标保驾护航。

* 本文系国家社会科学基金重点项目“总体国家安全观下的国家情报工作制度创新研究”（项目编号：20ATQ004）研究成果之一。
作者简介：马海群，教授，博士，博士生导师，E-mail：mahaiqun@126.com；邹纯龙，讲师，博士后；王今，讲师，博士。
收稿日期：2021-05-14 修回日期：2021-08-08 本文起止页码：4-12 本文责任编辑：徐健

1 国家情报评估制度的必要性分析

1.1 世界主要国家情报评估制度概述

国家情报评估制度的构想和建立是一个漫长的过程,在此过程中,美国和英国较早形成系统的国家情报评估模式和完善的国家情报评估制度。美国作为世界唯一的超级大国,该国情报界在情报理论和实践中均具有瞩目的成果[7]。美国中央情报局于1950年建立了国家评估办公室,并生产出第一份《国家情报评估》产品,该部门的成立标志着国家情报评估体系的初步确立。在此之后,无论是在冷战中的两极博弈阶段,还是单超多强的世界格局中,国家情报评估工作都发挥着重要作用。目前美国国家情报评估制度较为成熟,国家情报评估的职责主要由国家情报主任及其直属的国家情报委员会负责,从而确立了情报界首脑统筹,评估主管部门具体操作,情报界成员共同参与的组织结构。由此设定了系统的评估流程,包括材料搜集、产品制作、机构协调等环节[10]。

英国一直是世界事务的积极参与者,其国家情报评估制度已经成为西方世界乃至全球的制度典范。英国于1936年成立了联合情报委员会,用以对英国情报界进行总体协调,并生产国家情报评估产品[7]。二战开始后,联合情报委员会的地位不断强化,以联合情报委员会为核心的国家情报评估制度日益完善,其中秘密情报局、保安局、政府通信总部以及国防情报局等部门负责提供情报资料,外交部、财政部、国防部等部门进行资源支持。在此组织结构下,设定了包含评估需求的提出、起草、审阅、协调和分发5个环节的国家情报评估流程[9]。

包昌火等学者认为:"我国各条战线、各个领域的情报工作各自为战突出,条块分割严重、利益制衡普遍"[11],同时学者高金虎也认为:"我国情报机构在规定员额、装备、编制等方面较为详细,但在各个情报机构职能如何区分、相互如何协调方面缺乏统一的筹划和指导"[12]。可以说,目前我国各个领域的情报机构均有各自的规划章程和情报评估制度,尚且缺乏一个整体的国家情报评估工作机构来系统地制定发展目标,协调跨部门、跨层级的情报工作。因此,笔者将吸收和借鉴国内外情报界的经验和教训,着眼于总体国家安全战略层面,从顶层设计与规划着手构建一套安全为核心的国家情报评估制度,从而对各领域的情报机构有效协调,对情报资源进行综合评估,以提高国家情报在战略问题议程设置和战略决策中的利用效率。

1.2 总体安全观下国家情报评估制度的必要性分析

1.2.1 国家情报评估制度的理论基础

2017年10月,习近平总书记在党的十九大报告中进一步强调要坚持"总体国家安全观",并将之写入《中国共产党章程》[13]。总体国家安全观倡导以安全为核心的治理体系,践行总体国家安全观就是走出一条具有中国特色的国家安全道路,这与国家情报评估理论侧重国家安全为主的事件评估与预测相契合。我国总体国家安全观更是构建了五位一体的安全体系,这正是根据我国当前和今后很长一段时期国家所面临的错综形式和复杂判断而提出的[14],对未来如何解决各类国家安全面临的新问题、新挑战提供指导。

再来看国家情报评估理论的演进过程。美国的国家情报评估体系成形于冷战期间,在此期间,安全带有较强的意识形态色彩,出于对维护国家主权的考虑,美国从政治、经济、军事、外交等各领域展开评估,建立了包含常态流程和应急流程的国家情报评估程序。在此之后,国家情报评估报告成为具有权威性的战略分析产品,最重要的任务就是辅助国家决策者制定安全政策,保障各方面的安全利益。

综上来看,总体国家安全观理论坚定并丰富了安全为核心的治理体系,然而如何据此提升国家安全能力,如何有效完善国家安全制度体系,迫切需要情报评估提供具有先导性、决策性、支持性的服务。国家情报评估因更聚焦对涉及国家核心安全事务的分析与预测,能够在完善的协调机制下,最有效地兼顾外部与内部安全、国土与国民安全、传统与非传统安全等安全目标,适应国家安全面临的新任务,满足维护国家安全对情报工作的新要求。为此,国家情报评估理论可与总体国家安全观的理论体系相互融合,从而构建具有中国特色的国家情报评估制度。

1.2.2 国家情报评估的法律与制度支持

总体国家安全观提出以来,国家安全工作被党中央提高到一个新的战略高度,在坚定的践行中国特色国家安全道路的过程中,我国先后出台了一系列政策法令,如《国家安全法》《国家情报法》等,这些与国家安全相关法律的颁布,是推进国家安全治理能力现代化的必然举措,标志着国家安全法律制度初步框架的形成[15]。在此之后,为了强化工作机制,2017年6月我国实施《国家情报法》,从法律层面赋予了情报工作更多的职责、权利与保障。与此同时,中央国家安全委员会于2013年11月正式成立,其职责是制定国家安全战略,健全国家安全体制以确保国家安全。在中央

安全委员会的统一领导下,各级各领域国家情报工作能够被统筹协调,最大程度地避免部门利益的相互消耗,从国外到国内,从经济、军事、到政治,跨越各部门都实现了前所未有的贯通。

在总体国家安全观下,国家安全委员会作为国家层面的国家安全和危机处理常设机构,应成为国家情报评估产品的高级使用者。国家情报评估的参与机构应依据国家安全委员会战略规划确定情报需求和优先事项。随着总体国家安全观和国家情报安全理念的深入,国家安全战略会进一步强化安全情报部门的职能,安全情报部门将逐渐由行政部门领导转向由中央直接接管,并成为国家安全委员会的情报枢纽[16]。这将为国家情报评估实现中央协调与部门协同提供组织支持。而一系列国家安全法律、国家情报法律的颁布,不仅标志着我国在安全治理体系方面的成熟,也意味着国家安全法制初步框架的建成,同时国家情报管理在法律中亦得到规范,实现了情报工作建设、实施的体系化。在此情境下,国家情报评估作为一种高度复合的知识产品,能够在总体国家安全观引领下得到组织机构与法律政策支持,保障国家情报评估的顺利运转。

1.2.3 历史机遇与时代要求

中国进入新时代的征程,同时伴随着国际格局的大调整。在这一时期,大国竞争与博弈加剧全球经济治理体系的快速变革,这不仅会深刻改变我国发展的外部环境,而且带来了新的机遇与挑战。然而不容忽视的是,外部不稳定性、不确定性因素错综复杂,与国家利益拓展相伴随的国家安全风险正日益凸显。尤其西方国家仍在"政治、经济、科技、意识形态"等领域掌控着国际权力结构[17],所以中国全球价值链的升级、国际竞争力与政治影响力等方面的提升必然会造成中西方国家间的利益冲突[18]。

在此情境下,要充分重视外国主体给中国产业、科技、经济、市场等方面的发展带来的压制与安全威胁,认识到发展需要建立在安全的基础上,而维护安全的过程中不能阻碍发展,也即是说,安全和发展是统一在总体国家安全观理论和实践之中的。与此同时,现有研究表明,应对安全风险的决策与行动需经历严格缜密的风险评估[19],想要在有限的信息量中获取最大的信息价值,确保评估的科学性和准确性,则更要依赖有效的情报处理方式[20]。国家情报评估重在对敌对国家与威胁实体可能的行动方案、能力与弱点进行评估,能够在总体国家安全观理论指导下,让"情报"引领并服务于国家安全和发展的重大决策。

综上所述,国家情报评估作为一种系统的、动态的情报管理手段,通过构建国家情报评估制度可以将总体国家安全观的战略任务融入到治理体系中,通过周密的组织建设与程序设计提高有关国家安全与发展的决策质量,为国家实现社会主义现代化的远景目标保驾护航。

2 国家情报评估制度相关概念与内涵界定

2.1 国家情报评估概念及辨析

在定义国家情报评估概念之前,有必要回顾并明确"国家情报"和"评估"这两个核心概念,在此基础上将国家情报评估作为一个整体研究对象,探讨"国家情报评估"的内涵及相关理论,为后续融合总体国家安全观下的国家情报评估制度奠定基础。

1948 年,国家情报的概念在美国国家安全委员会发布的《国家安全委员会第三号指令》(*National Security Council Intelligence Directive 3*, *NSCID3*)被具体提出。国家情报与国家安全的联系密切相关,当安全环境的外延拓展,国家情报的范围亦扩大,涉及国家安全与国土安全的政府情报均为国家情报[21]。另外,从功能视角来看,国家情报是为最高决策机构谋划与制定政策提供支持服务的,致力于解决国家决策中的信息不完备问题,能为国家决策提供重要参考[22]。从全源情报视角来看,国家情报以情报活动的一体化为总体架构,一方面,践行国家安全治理和经济社会发展的总体目标,另一方面,具有维护国家安全与统筹协调各情报系统的总体职能[23]。毫无疑问,国家情报不仅诞生于国家安全,而且要服务于国家安全。

关于评估(evaluate/estimate),一般与价值、风险和趋势对应,评估的结果往往是多或少、高或低和程度等。谢尔曼曾提出,评估是我们面对未知时的求知之举[24]。在情报界,由于评估性情报无法通过直接搜索而获取,往往成为众多情报产品最为稀有且重要的部分[10]。谢尔曼指出,如果想要生产出好的评估性情报,情报人员必得有超强的能力;需是该研究领域内的专家;要能审视自我好恶公正的看待所有证据;必须具备创造性运用技巧和充分开展假设论证的能力;需富于展示自己结论的技巧[24]。正因如此,国家情报评估应该在国家情报工作中具有举足轻重的地位,而建构相应的国家情报评估制度,便可以有效发挥国家情报资源的价值。综上,笔者将"国家情报评估"界定为:对涉及国家核心安全事务的情报展开的前瞻性分析与战略预测。在这个定义中,有几个值得解释和明晰的

地方:一是所谓涉及国家核心安全事务,往往指敌对国家及相关威胁实体,因此国家情报评估是与国家安全有关的外国情况的彻底评估;二是前瞻性分析与战略预测,表明这是一种对可能变化进行的评估,是对可能性与概率做出的结论;三是国家情报评估应是一种国家级别的评估性情报产品,具有权威性和为最高领导辅助决策的功能,因此需由相关部门机构协力完成。

2.2 制度概念及辨析

为了更好地澄清制度的内涵,笔者从知识谱系学入手,回顾制度概念的产生和内容等相关研究。

首先,制度研究具有较长的历史。《辞海》中制度界被定为大家共同遵守的行为准则,也指在一定历史条件下普遍形成的法令、规范与礼俗等。制度是规范组织行为的准则和程序,用以说明行为的合法性、规定组织参与者的责任和义务,决定了社会成员的行为模式[25]。制度作为社会行为的规范和标准,是群体的粘合剂,不仅作用于组织内部,而且作用于不同的组织之间。在这种理解中强调的是规则和结构,说明制度不仅具有功能性还具有结构性。

其次,与"制度"相关的概念"体制",它们之间的关系仍具有一些争议,这使现有研究常常不加区分混用体制与制度的内涵。为了更好地理解本研究对象,笔者对这些概念的区别与关联进行辨析。

体制一词的广泛使用是与经济体制改革密切相关的,它并非从国外领域借鉴的概念,而由我国改革者和学者所提出。周冰认为提出经济体制或者说体制这一概念的实质是确认改革对象范畴并界定改革性质,从而将改革的对象和社会主义制度加以区分奠定改革的合法性[26]。在最初的内涵中,体制通常理解为制度的具体表现形式。例如,《中国大百科全书》对经济体制的解释,是指社会主义国家管理经济的制度、原则与方式等总称,是社会主义生产关系的具体形式,在这一阶段体制是制度具体形式与内容,使制度具有"骨架",制度是基本的,而体制是由制度决定的。但随着体制概念的研究不断深入,学者们发现,由于体制和制度间存在相对性,他们之间的界限比较模糊。因为在现实中任何一项制度只要发挥着实际的作用,就不是一个抽象理念而是具体制度。因此,当更多的制度安排被纳入体制范畴,基本制度边界不断缩小甚至消失,那么制度就会变成一个没有实际内涵的名词。所以体制是制度的具体表现这种关系逻辑受到质疑。当比较经济学等观点被不断引入,体制的概念得到重新梳理。

从公共管理学的角度看,体制是一个系统的概念,普遍认为体制是制度规则体系、组织机构体系及运行机制三层次系统的融合[27],其形态类似一种生态系统。可见,体制概念涵盖的范围大于制度,体制中包含了制度,但是又不仅限于制度,还包含着制度以外的组织和机制等内容。其中需要说明,组织是一个具有自身利益目标和行为能力的实体。机制指一个系统的结构与功能之间内在的必然联系,是系统功能实现的特定的途径和方式,可理解为特定组织结构下的主体间相互作用及其结果。相较而言制度虽然规定着主体的行动范围,但是并不直接决定主体究竟如何行为[26]。

总结以上讨论,笔者认为"制度"一般指正式制度,包括法律法规、各级组织机构的规定等,具有强制性、公共性和稳定性特征[28]。之所以选择制度视角,而非体制视角,是因为国家情报评估的现有研究与实践还尚且薄弱,制度视角更有利于本研究聚焦国家情报评估体系建设的具体路径,从而避免在缺乏基础的宏观探索中迷失方向。通过制度建设,我们对各类参与主体之间责任权利关系进行安排,使各主体在一套有效的制度之下进行活动。

2.3 总体国家安全观下国家情报评估制度内涵

在国家情报评估理论成熟的过程中,许多情报学者都做出了杰出的贡献,但多来源于美国情报界,其中比较突出的当属乔治·培蒂和谢尔曼·肯特。

乔治于1946年在《美国秘密情报的未来》中较早提出了情报评估的概念,认为一个卓越的国家因该具有出众的情报评估能力。不同于情报搜集过程,这是一种对大量经济和政治情报进行综合后形成评估产品的能力,这样的情报才是决策的基石,帮助国家面对一系列重大事件时平稳度过。此外,乔治还在理论层面对情报评估的生产组织结构和生产流程进行了深刻的思考。他认为国家情报评估应该交由专业的团队完成;具有合理的组织架构;以及协同对应的生产与使用机构。具体来说,他主张建立中央情报机构,从战略层面规划情报评估工作,从而更好地生产情报评估产品并有效利用他们[29]。谢尔曼则是将国家情报评估理论付诸实践,他重视评估性情报,组织完成了《国家情报评估》,因为他同时作为情报界身居要职的官员,能够在实际工作中践行相关理论,在理论与实践结合的基础上全面阐述对国家情报评估理论的认识[7],不断完善美国国家情报评估制度。另外,学者H. J. D. Philip提出国家情报评估制度包括国家情报评估的机构设置以及开展国家情报评估活动的规范体系[30]。说明国家情报评估制度是国家对情报评估工作的整体

规划、设计以及运作，而不是各个情报机构评估制度的简单叠加[27]。

与此同时，纵观现今的各国的国家情报评估制度，其中以美国和英国的评估模式较为典型。其中美国的国家情报评估系统（National Intelligence Estimates，NIEs），对应国家情报主任统筹管理，情报委员会为主体负责生产评估产品。英国国家情报评估模式，是情报委员会为核心、评估办公室（Assessment Staff，AS）为主体、跨部门协调为特征的联合情报委员会系统。

综上所述，结合总体国家安全观下的战略需求和必要性分析，笔者将总体国家安全观下的国家情报评估制度定义为，国家情报评估遵循的机构设置以及开展活动的规范体系，以更好地对国家安全核心事务展开前瞻性分析与战略预测。

3 国家情报评估制度的基本逻辑

逻辑是对客观规律的总结[31]，制度逻辑通常用以解释在特定条件下，建构出一套自洽的规律，从而帮助制度主体得以组织好时间与空间，实现和再造自我存在[32]。杨开峰提出，一个制度的“硬核”是其最核心、最根本的逻辑，因为这是区别制度和其他制度的决定性特征[33]，同时在描述制度逻辑框架时，逻辑起点、构成逻辑和运行逻辑是重要的组成因素。其中，逻辑起点是探究制度的总体定位与目标，反映研究对象的质性属性并在整个运行机理中延续；构成逻辑是探究制度的构成要素，如包含哪些层次、哪些内容，层次和内容之间蕴含怎么样的联系；运行逻辑是探究制度设计与发展的标准，这些运行依据是推动制度运转的动力。结合杨开峰的研究[33]及国家情报评估制度特点，笔者提出国家情报评估制度分析框架，包括逻辑起点、构成逻辑和运行机理用以描述国家情报评估制度的基本逻辑。

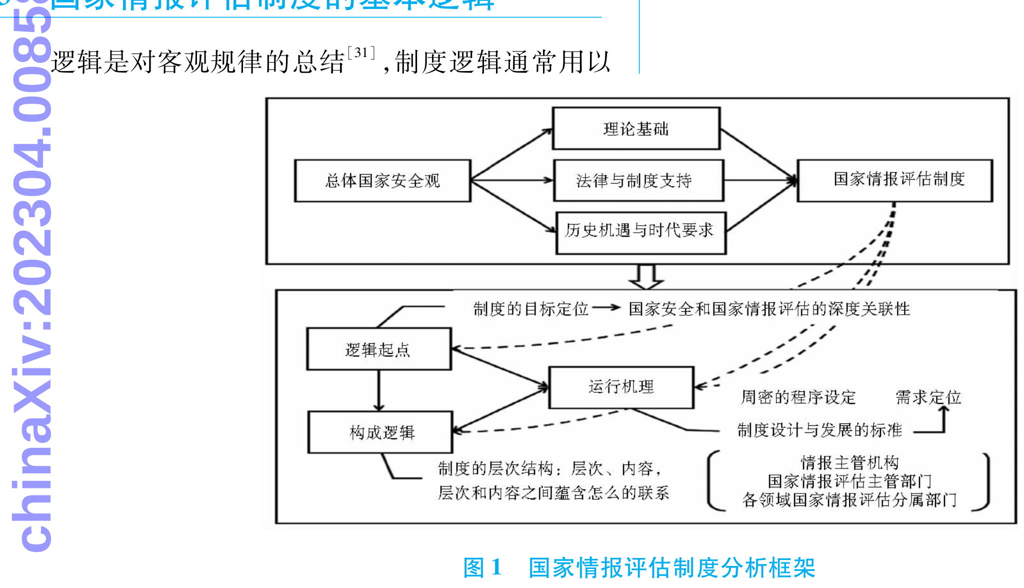


图 1　国家情报评估制度分析框架

3.1　国家情报评估制度的逻辑起点

国家情报评估制度的研究作为一个学科研究方向，具有其内在的逻辑系统和范畴体系，与此相应，应有自己的逻辑起点。该逻辑起点应理解为建构国家情报评估制度的初始环节，是其知识体系的始基范畴，并在后续的理念中一以贯之。在总体国家安全观视域下，国家情报评估制度的逻辑起点是维护国家安全，这不仅体现出作为一个学术方向建立的基本合理性，也包含着其知识结构建立和完善的学理根据。在总体国家安全观指引下国家情报评估制度的逻辑起点就在于国家安全和国家情报评估的深度关联性。具体来说分为以下 3 个方面：

首先，国家情报评估制度的目的是实现发展为价值的安全，总体国家安全观理论统筹了安全与发展的关系。该理念表明安全必须是在促进发展进程中的安全，发展也必须是在保障安全基础上的发展，安全和发展需要统一在总体国家安全观理论和实践之中。这可以有效回答笔者所构建的国家情报评估制度要达到的安全目标，是一种以发展为价值的安全。在这样的目标下，要求转变安全的传统范式，重塑国家情报工作思维，明确国家情报评估的任务，从而系统地规划国家情报评估制度使之适应新形式下的战略需求。

其次，国家情报评估制度要因“国家安全”需求而动。根据总体国家安全观的理念，国家情报评估制度应当把“国家安全”作为优先指涉对象。作为国家生存与发展的基础，国家安全一般指国家利益受到威胁或危害的状态，在总体国家安全观中，国家安全的内涵更加丰富范畴被进一步明确。其中包括政治安全、经

济安全、国际安全等几个领域被重点提出，并纳入到一个有机的整体中来统筹考量。这意味着国家情报评估制度需在多元化安全领域实现横向发展，因为不同的安全需求的具体内容会发生变化，所以国家情报评估制度要与之对应。并且，中国特色国家安全道路其要义就是从中国的特殊国情出发，因为与世界其他大国相比，中国最特殊的国情就是实行社会主义制度。所以国家情报评估制度要坚持的基本原则就是以中国特色社会主义为视角来探究国家安全问题。

最后，国家情报评估制度应履行“积极防御”原则。总体国家安全观着眼于国家的长治久安和中华民族的永续昌盛，必要居安思危，强调增强忧患意识。这就要求充分发挥国家情报评估的预测与先导功能，及时进行情报预警和风险干预，在错综复杂的未来环境中为国家安全发展铺路。同时，国家情报评估本质上是对情报资源的深度开采，通过专业团队系统分析现有环境中的威胁及隐患，不仅用于安全决策，更是进行风险管理。通过国家情报评估，一旦可以发现造成危害的程度，就能够有针对性地做出抵抗并进行有效的预警和防御，从而将可能发生的风险控制在能够接受的范围内[34-35]，这在总体国家安全观的理论框架下具有十分重要的作用。因此，国家情报评估制度将积极防御作为基本原则。

3.2 国家情报评估制度的构成逻辑

国家情报评估制度有其自身的构成逻辑，因为这不仅是一个有关于具体问题的制度，更是一种系统化的体系，通过这样的体系，参与实体之间能够实现上下协调与全面发展。参考美国和英国国家情报评估的构成内容，笔者将分别探讨影响国家情报评估制度的构成实体和实体间关系，以期更好地理解制度不同层次内容及不同层次的关系，从而提出系统化的构成逻辑。

先来理解国家情报评估的参与实体，包括这些参与实体所属的层次机构和其在行政工作或任务中的法定身份与角色职能，从而提出国家情报评估的完整组织机构体系。李景龙认为国家情报评估制度的参与实体，主要包括情报界首脑、评估主管部门和评估参与机构3个层级[10]。其中，情报界首脑是国家情报评估工作的第一责任人，如美国明确立法情报界的首脑是国家情报评估工作的总负责人，其情报界首脑地位的机构先后为中央情报局，后调整为国家情报局，因此中央情报局和国家情报局的主人为国家情报评估工作的第一负责人。刘帅和刘志良的研究表明，联合情报委员会作为英国情报界首脑机构，具有中央协调功能，它如同轴承一样将英国国家情报评估系统合理地统一起来，发挥重要的枢纽作用，同时对上为首相、内阁与国家安全委员会服务[9]。评估主管部门主是国家情报评估工作的具体操作机构，一般在情报界首脑的指导与支持下，负责具体的国家情报评估产品的生产。评估主管部门要搜集各方资料，并对各种来源的信息进行全源情报评估。评估主管部门应掌握广泛的信息，不仅包括国家级情报机构提供的秘密情报数据，还应该包括外交渠道的机密报告以及通过与盟国合作获取的共享情报等。英国评估主管部门的成员由情报人员和政策人员共同组成，评估参与机构包括各领域情报界机构，通常一起参与到情报评估的现实生产。他们一般根据授权进行本领域的情报评估并得出分析报告，再将报告情报评估主管部门呈送。

结合上述研究，笔者认为构成我国国家情报评估工作的参与实体亦可以包括情报主管机构、国家情报评估主管部门、各领域国家情报评估分属部门。与此同时，要厘清这三者之间具有的层次属性。也就是说3个参与实体应做好分层对接，需要通过具体的政策措施进行衔接与配套，使顶层设计精准落地，如此制度效能才会被充分发挥[33]。习近平总书记曾在谈及治国理政的方法时指出，“要弄清楚系统政策链条与某一政策环节的关系、政策顶层设计与政策分层对接的关系”[36]。也就是说，我们不仅要确定国家进行情报评估工作的整体规划与运作，更要理解不同层级主体之间的关系与权责，从而通过一套理性的制度设计实现国家情报在评估产品生产过程中的效率最大化，而不仅仅将其看作是各个情报机构评估制度的简单叠加，具体见图2的构成逻辑部分。

3.3 国家情报评估制度的运行机理

国家情报评估制度的生命力在于运行。制度怎样才能有效运行？怎样才能确保制度发挥出最大的效能？必要在既定的轨道上按照客观规律运行，使国家情报评估现实工作遵循制度设计的初衷。基于此，笔者结合运行逻辑思想与国家情报评估工作特征，从规律的视角探索如何将国家情报评估工作落实到现实情境。具体而言，参考现有国家情报评估模式及我国制度特征，提出具有中国特色的国家情报评估制度工作机制，使具体工作在制度设计中得到最为充分的展现，有助于国家情报评估参与者明确其职能、责任、标准等要求。

首先，常态流程与应急流程需求的划分。制度建构来源于需求，需求为制度提供方向，影响着服务目标

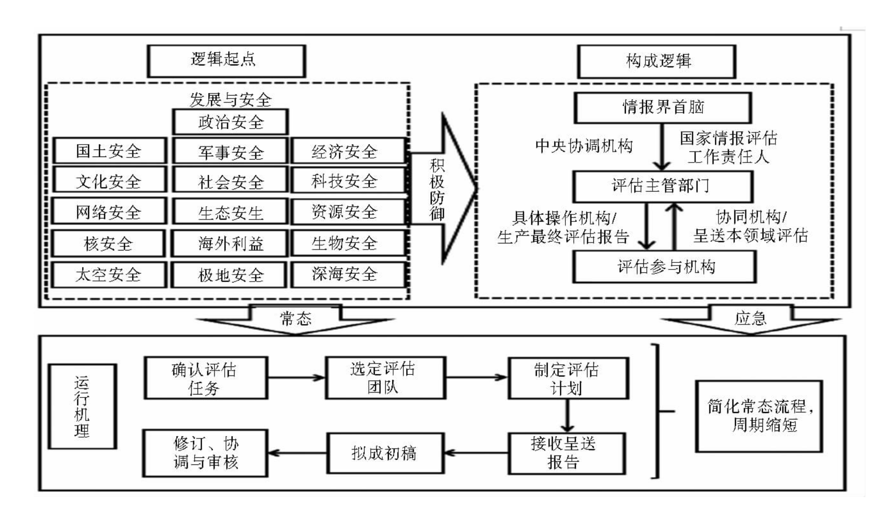


图 2　国家情报评估制度的运行机理

和主体，是资源分配的基础。不同的时空与不同环境条件下，围绕国家安全的需求会呈现差异、复杂和相对性等特点，此时没有一个具有普遍适用性的制度框架能够满足全部的需求。因此，根据需求的本质差异有针对性的建构国家情报评估制度是具有重要价值的。

国家情报评估工作的需求差异主要在于服务于常态工作或是应急工作。作为政府管理的两大领域，政府常态管理与政府应急管理既具有高度的联系性，又具有鲜明的区别性[37]。在常态社会条件下，国家情报评估工作按照既定的程序进行，通过周密的运转确保目标任务顺利完成；在非常态社会条件下，则需实施特殊的手段，以通过最短的时间与最小的代价获得最大成效。因为应急状态总是伴随着自身利益受到威胁，要求在短时间内对前期的不作为行为或放任状态做出改善，与常态状态下对国家情报评估反复斟酌和繁琐周密的流程要求有所不同。因此，国家情报评估工作要根据常态性需求或应急性需求进行分别探讨。

其次，高效周密的程序设定。当制度的定义延伸到微观层面，可以理解为日常性的程序运作（routines），以及构成这种运作参与者的具体操作程序的行为。从法律层面来看，程序意味着一系列具体的方法、步骤、程式，是一种带有技术性的手续。在本研究中，国家情报评估本质上是一种对情报的管理，这一过程除了需要对各个层次进行非程序性的资源整合与协调，更需要建立结构性程序，从而使得国家情报评估工作成为一种高效和周密的情报管理手段。参考李景龙的观点[10]，笔者认为国家情报评估的程序设定可以包括如下几个步骤：

第一，确认评估任务。在国家情报评估工作开始之前，首先需要明确国家需求发起评估任务，以确保项目从一开始就沿着正确的方向前进。这项任务需要由情报主管机构的相关负责人或围绕决策层的具体需求发起，又或根据自己的判断发起任务。然后选定一名评估主管部门的负责人承担整个国家情报评估工作。

第二，选定评估团队。确定评估工作的参与团队，由评估主管部门负责人，根据专业所长在部门内部和情报界内进行广泛选取参与者，共同协助完成国家情报评估工作。

第三，制定评估计划。在评估团队确定以后，制定评估计划是一项非常必要的工作。诚如古训中所述“凡事预则立，不预则废”，说明事前准备和计划的必要。在本研究中具体指对国家情报评估任务的细化，详细地指出国家情报评估所要回答的核心问题，帮助参与任务的各界人员聚焦评估问题。

第四，接收呈送报告，根据细化的评估任务，对应接收各情报机构或主体的评估报告。

第五，拟成初稿，将所有收到的评估报告进行汇总，再分析，并形成初始稿件。

最后，修订、协调与审核。初始报告生成并不意味着国家情报评估工作的结束，后续还需进行多次磋商与修订，可以避免固定程序可能导致的低水平重复研究。具体来说，此次评估任务的负责人，需要将评估初稿向参与此次任务的情报机构的代表分发，并与代表们就不同观点及字句进行反复斟酌。在多方讨论中各代表应秉持对国家利益和公共利益的考量，在理性、讨论的基础之上对国家情报评估的结果进行修订，而不应是对私利的竞逐与政策的控制。因此，当各情报机代表对报告产生异议，可直接向评估负责人进行反馈，若分歧无法解决需要向各自机构领导报告协调，甚至寻求相关领域智库成员参与协商，直至最终意见统一，

再度对国家情报评估报告进行整理并完成修改稿件。修改稿件需再次重复上述步骤,交由各参与情报机构的领导进行审核与意见补充,对于分歧由评估负责人进行协调,直至生成最终版本。

4 结语

国家情报评估制度构建是一个深刻复杂,却又亟待解决的问题,但关于国家情报评估的研究在国内仍较为匮乏,现有情报工作的研究多聚焦于科技、军事、反恐、应急等某一领域问题,这类研究的逻辑在于结合本领域的需求与特征,提升该领域机构或部门的情报利用或服务效率。而本研究的对象是国家情报评估,其情报工作的逻辑在于如何统筹并协调全领域的情报资源。这是从国家安全战略层面出发,从顶层设计与规划着手对总体国家安全观理论的回应,目的是构建一套安全为核心的国家情报评估制度,从而对各领域的情报资源进行综合评估,以提高国家情报在战略问题议程设置和战略决策中的利用效率,助推国家治理体系现代化进程。因此,笔者从基本概念的梳理入手,对国家情报评估的内涵与特征进行充分探讨,并在总体国家安全观理念指引下挖掘国家情报评估更深层的意义与价值。探究国家情报评估必要性后,结合制度设计观点厘清国家情报评估的基本逻辑和运行机理两个方面。

可以说,我国在构建科学、成熟、行之有效的国家情报评估制度之路上仍有漫长的路要走,然而中国综合实力与国际竞争优势的提升,以美国为首对华恐慌并持续打压的情况屡见不鲜,我们迫切地需要构建一种应对方式对可能出现的安全问题进行预警与积极抵御。因此,情报界乃至国家安全领域需要给予国家情报评估更多的关注,国家情报评估制度的构建迫在眉睫。未来的研究可以在结合我国制度特点的基础上,深入挖掘英国和美国等主要国家的国家情报评估制度的特征、演进脉络与影响因素,尽管中国和美国、英国等国家的国情有所不同,但历经十几年的发展,英国、美国的国家情报评估制度已经成为西方世界乃至全球的制度典范,且在我国土壤的影响下发展出了适合国情、独具自身特色的国家情报评估制度。于我国而言,这既是对我国国家情报评估制度匮乏的警钟,也为相应制度的快速发展提供参考。正如习近平指出:“我们愿意借鉴人类一切文明成果,但不会照抄照搬任何国家的发展模式[38]。应该“取其精华部分,去其不足之处”,在借鉴别国经验的基础上,结合我国特殊国情和具体需求细化国家情报评估制度的条例内容,确保制度能够真正执行并有效运转,推动国家情报评估在维护国家总体安全中切实发挥的决策支撑作用。

参考文献:

[1] 马海群,邹纯龙,王今. 基于间断平衡理论的美国应急情报工作制度变革动因研究[J]. 情报理论与实践,2021,44(5):8-14,28.

[2] 习近平. 习近平谈治国理政(第二卷)[M]. 北京:外文出版社,2017.

[3] MAYER M. Strategic uncertainty and missile defence: Revisiting the 1999 national intelligence estimate[J]. Contemporary security policy,2015,36(3):432-452.

[4] 赵柯然,王延飞. 国家科技情报治理中的赋能评估研究[J]. 情报学报,2018,37(8):768-773.

[5] 刘杰. 情报质量评估的结果逻辑及其控制[J]. 情报杂志,2020,39(10):80-85.

[6] FRIEDMAN J A, ZECKHAUSER R. Assessing uncertainty in intelligence[J]. Working paper,2012,27(6):824-847.

[7] 张力. 美国国家情报评估的理论与实践探索[J]. 情报杂志,2021,40(2):8-13.

[8] 张力. 冷战时期美国对古巴的国家情报评估述评[J]. 情报杂志,2020,39(1):17-21.

[9] 刘帅,刘志良. 英国国家情报评估制度初探[J]. 国际研究参考,2015(6):21-26.

[10] 李景龙. 美国国家情报评估报告选[M]. 北京:军事科学出版社,2013.

[11] 包昌火,马德辉,李艳,等. 我国国家情报工作的挑战、机遇和应对[J]. 情报杂志,2016,35(10):1-6,17.

[12] 高金虎. 试论国家安全情报体制的改革路径[J]. 公安学研究,2019,2(2):1-26,123.

[13] 张家年,马费成. 总体国家安全观视角下新时代情报工作的新内涵、新挑战、新机遇和新功效[J]. 情报理论与实践,2018,41(7):1-6,13.

[14] 赵冰峰. 论国家情报体系的基本属性、系统运筹与对外政策[J]. 情报杂志,2018,37(2):1-7.

[15] 靳海婷. 论总体国家安全观下国家情报法机制构建——以“三层次”和“三状态”为框架[J]. 情报杂志,2018,37(11):10-15,68.

[16] 赵冰峰. 论现代中国的情报活动变迁[J]. 情报杂志,2016,35(5):11-14,4.

[17] 陈鹏. 构建人类命运共同体对全球价值链的影响探析[J]. 青海社会科学,2020(1):13-19.

[18] 张彦. 全球价值链调整与中国制造业的攀升风险:总体国家安全观的视角[J]. 情报杂志,2020,39(12):40-49.

[19] IRGC. An Introduction to the IRGC risk governance framework [EB/OL]. [2021-05-12]. https://www.preventionweb.net/publications/view/51238.

[20] DUDLEY C A. Information-centric intelligence: the struggle in de-

fining national security issues[J]. International journal of intelligence and counter intelligence,2019,31(4):758-768.
[21] 胡荟. 美国国家情报法制管理研究[M]. 北京:时事出版社,2017.
[22] 迟玉琢,马海群. 国家情报工作制度的基本构建逻辑[J]. 情报资料工作,2019,40(1):23-32.
[23] 马德辉,黄紫斐. 美国《国家情报战略》的演进与国家情报工作的新变化、新特点与新趋势[J]. 情报杂志,2015,34(6):1-4,11.
[24] KENT S. Strategic intelligence for American world policy[EB/OL]. [2021-05-12]. http://www.doc88.com/p-0187415621573.html.
[25] 邹纯龙,马海群,王今. 基于国家竞争优势理论的美国科技情报工作制度变革动因研究[J]. 情报理论与实践,2021,44(5):15-21.
[26] 周冰. 论体制概念及其与制度的区别[J]. 中国经济问题,2013(1):9-15.
[27] 李程伟. 社会管理体制创新:公共管理学视角的解读[J]. 中国行政管理,2005(5):40-42.
[28] 江必新,王红霞. 国家治理现代化与制度构建[M]. 北京:中国法制出版社,2016.
[29] PETTEE G S. The future of American secret intelligence[M]. Washington D. C.:Infantry Journal Press,1946:67.
[30] PHILIP H J D. Twilight of Britain's Joint Intelligence Committee?[J]. International journal of intelligence and counter intelligence,2011,24(3):427-446.
[31] 吴常青,吴轩,李晨蕾. 英国秘密情报向诉讼证据转化制度研究[J]. 情报杂志, 2018(2):24-29.
[32] GILL M. The institutional logics perspective[J]. Work, employment and Society,2014,28(1):145-147.
[33] 杨开峰. 国家治理的制度逻辑:一个概念性框架[J]. 公共管理与政策评论,2020,9(3):3-15.
[34] 储昭根. 冷战后美国学者对安全应对的定义与评估[J]. 甘肃社会科学,2015(3):215-219.
[35] 杨建林. "总体国家安全观"思想对情报方法研究的影响[J]. 现代情报,2020,40(3):3-13,37.
[36] 习近平. 习近平谈治国理政(第一卷)[M]. 北京:外文出版社,2014.
[37] 王骚,李如霞. 政府常态管理与应急管理的比较分析[J]. 中共天津市委党校学报,2013,15(4):46-50,87.
[38] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于总体国家安全观论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2018.

作者贡献说明:
马海群:论文总体结构设计并修改论文;
邹纯龙:负责论文部分内容撰写及修改论文;
王今:负责论文部分内容撰写。

A Study on Basic Logic of National Intelligence Estimate System Under the Concept of Overall National Security

Ma Haiqun[1] Zou Chunlong[1,2] Wang Jin[3]
[1] Research Center of Information Resources Management, Heilongjiang University, Harbin 150080
[2] Chinese Language and Literature of Postdoctoral Research Station, Heilongjiang University, Harbin 150080
[3] School of Economics and Management, Harbin University of Science and Technology, Harbin 150080

Abstract: **[Purpose/significance]** The concept of the overall national security gives a new connotation to the construction of national governance capacity. Therefore, exploring the national intelligence estimate system under the concept of the overall national security can provide important reference for the establishment of an efficient, rational and adaptive national security governance system. **[Method/process]** On the basis of clarifying and defining the connotation and function of national intelligence estimate system, this paper analyzed the necessity of national intelligence estimate system according to the concept of the overall national security, and systematically analyzed theoretical and institutional support and development requirements of the overall national security. **[Result/conclusion]** This study proposes an analytical framework of national intelligence estimate system, which includes three aspects: logical starting point, composition logic and operation mechanism. Based on this framework, the basic logical rules and specific working mechanism of national intelligence estimate system can be explained.

Keywords: concept of overall national security national intelligence estimate national security governance system system